



Public Service Commission
of Canada

Commission de la fonction publique
du Canada

Government
Publications

CA1
CS
- 2006
A71

v.1

Audit of Readiness for the New *Public Service Employment Act*

A Report by the Public Service
Commission of Canada

October 2006

**Reports from the Audit Branch of the
Public Service Commission of Canada**

Canada

Public Service Commission of Canada
300 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0M7
Canada

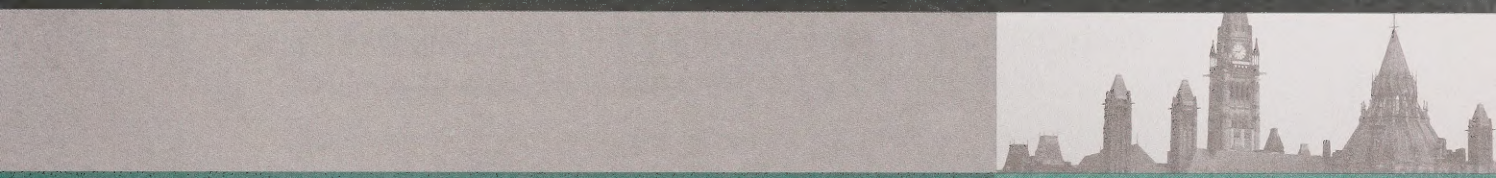
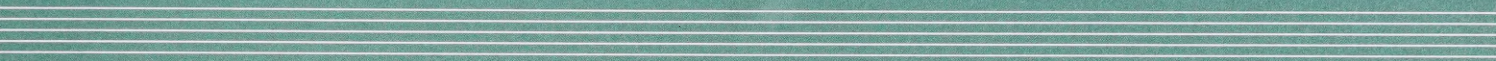

Information: 613-992-9562
Facsimile: 613-992-9352

This Report is also available on our Web site at www.psc-cfp.gc.ca

Cat. No. SC3-117/2006
ISBN 0-662-49495-4

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, represented by the Public Service
Commission of Canada, 2006





Audit of Readiness for the New *Public Service Employment Act*

A Report by the Public Service
Commission of Canada

October 2006

*All of the audit work in this report was conducted
in accordance with the legislative mandate and audit policies
of the Public Service Commission of Canada.*

Table of Contents

Summary	2
Introduction	3
Focus of the audit	5
Observations	6
Appointment Delegation and Accountability Instruments were signed with all departments and agencies	6
Organizations are customizing their sub-delegation of appointment authorities to managers	6
Mandatory policies and criteria have been developed	8
Extensive efforts were taken to provide training	9
Human resources advisors have passed the required Appointment Framework Knowledge Test	12
Employees have been informed about the new PSEA	14
Data integrity concerns can have an impact on monitoring and reporting	14
Moving Forward	16
Recommendation	17
Conclusion	19
Departments and agencies need to continue the momentum for change to fully implement the new PSEA	19
Overall response of the selected organizations	19
About the Audit	20

Summary

1. The new *Public Service Employment Act* (PSEA) came into force on December 31, 2005. With further staffing authorities delegated to deputy heads of organizations, there is now more flexibility to develop the types of processes that allow organizations to better meet their strategic objectives and carry out their human resources plans.
2. This audit focussed on determining whether a selection of departments and agencies had met the essential elements designed to support the coming into force of the new PSEA prior to its implementation. We focussed particularly on delegation agreements, mandatory policies, training of sub-delegated managers and human resources advisors, communication and monitoring processes.
3. Overall, we found that the selected departments and agencies had met the essential elements for the coming into force of the new PSEA. The success was largely due to the concerted efforts of all those in the community: sub-delegated managers, human resources advisors, deputy heads, the Public Service Commission (PSC) and the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC). However, being “ready” for the new PSEA does not ensure that there will be no problems, or that the appointment values will be respected. The process of change is just starting and there are significant challenges ahead that will have to be dealt with if full implementation is to be a success.
4. Prior to the coming into force of the new PSEA, it was anticipated that deputy heads would be required to undertake further activities to continue the momentum for change. These “Moving Forward” activities include the development of staffing options to improve the efficiency and responsiveness to organizational needs; integrated business and human resources planning; continued training for managers, human resources advisors and employees; and continued improvements to policies and support activities.
5. Our audit confirmed the need for deputy heads to provide ongoing leadership for implementing the “Moving Forward” activities and reinforced the importance of their ongoing support for the capacity-building of human resources advisors. The audit also revealed the need to improve the reliability and timeliness of human resources data to support monitoring of staffing activities and accountability reporting.

Introduction

6. The new *Public Service Employment Act* (PSEA), which came into force December 31, 2005, is an important component of the modernization of human resources management in the public service of Canada. The intent is to allow the appointment process to be more adaptable and efficient. Also, it is intended that there will be more room for managers to exercise judgement in carrying out appointment processes and in making appointment decisions.
7. Under the PSEA, the Public Service Commission (PSC) has the authority to make appointments to and within the public service. The PSEA enables the PSC to delegate this authority to deputy heads. Deputy heads have signed Appointment Delegation and Accountability Instruments (ADAI)s with the PSC and have been encouraged to sub-delegate these authorities to as low a level as possible within their organizations. As part of the delegation instruments, the PSC has set performance expectations for departmental staffing activities and has identified the results to be attained rather than the processes to achieve these results. In turn, departments are to report to the PSC on the implementation of their appointment authorities and the results achieved.
8. The PSC developed essential elements that departments and agencies had to have in place before the new PSEA came into force at the end of 2005 (**see Exhibit 1**). The essential elements included the new delegation instruments, policies, training and communication, and accountability and reporting requirements. The PSC monitored progress reported by departments and agencies in putting in place these essential elements prior to delegating appointment authorities to deputy heads, pursuant to the new PSEA.
9. “Moving Forward” activities that were expected to take place subsequent to the coming into force of the PSEA were established and communicated to deputy heads to continue the momentum for change. We chose to conduct this audit at this stage of the implementation of the new PSEA in order to support the management of change through the early detection of potential problems.

Exhibit 1: Essential elements to support the coming into force of the new PSEA

Delegation	<p>Deputy heads have signed an Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) with the PSC on the delegation of appointment authorities. Deputy heads will have considered the following elements:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ written sub-delegation of appointment authorities has been given to managers/human resources (HR) advisors who will be exercising these authorities as of the coming into force date; ■ sub-delegated managers/HR advisors have undertaken the necessary value-based training and have access to tools to take on this new authority; and ■ sub-delegated managers have access to HR advisors whose expertise in the appointment framework has been validated by the PSC.
Policies, Programs and Processes	<p>Organizations must be able to conduct staffing within the new legislative and policy context and requests. Also, organizations have approved their mandatory PSC policies and criteria for:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ area of selection (including National Area of Selection); ■ revocation and corrective action; and ■ criteria for non-advertised processes.
Training and Communication	<p>All employees of the organization have been informed about the legislated changes, and organizational staffing policies, strategies and approaches and how to participate in staffing and recourse activities. Specifically, organizations should consider the following elements:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ managers are aware of their roles and responsibilities, whether they have delegated staffing authorities; ■ HR advisors are aware of their roles and responsibilities; ■ employees are aware of how to participate in staffing and recourse activities; and ■ all stakeholders, including bargaining agents are aware of the organization's staffing policies and programs.
Accountability and Reporting	<p>Organizations are able to track and monitor their staffing activities internally.</p> <p>Organizations must gather the following data on their staffing activities, at a minimum:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ use of investigation, corrective action and revocation; ■ use of the <i>Public Service Official Languages Exclusion Approval Order</i>; ■ acting appointments over 12 months; ■ appointments of casual workers to term or indeterminate status through non-advertised processes; ■ appointments through non-advertised processes; and ■ use of national area of selection. <p>Organizations are able to respond to central reporting requirements (to the extent that the PSC and PSHRMAC have communicated these requirements).</p>

Source: This information has been reformatted and condensed from the PSC Web site.

Focus of the audit

10. The objective of this audit was to determine whether a selection of departments and agencies had met the essential elements prior to the implementation of the new PSEA. This audit focuses on overall issues and not necessarily on the selected organizations. As a result, each observation does not necessarily apply to every organization.
11. We looked at readiness in six organizations: Department of National Defence (DND), Health Canada, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), the Public Service Commission (PSC), the Office of the Privacy Commissioner (OPC) and the Military Police Complaints Commission (MPCC). We selected the six organizations to represent large, medium and small organizations and those with a regional presence. Our selection also took into account recent and planned audits, studies and monitoring by the PSC, in order to ensure a balanced coverage of organizations. During the period of this audit, departments and agencies were making the transition from the old PSEA to the new PSEA.
12. Four of the six organizations operate across the country and two in the National Capital Region. Two of the organizations (DND and RCMP) have members who are not appointed under the PSEA supervising those who are. At the time of coming into force of the new PSEA in December 2005, four of the departments and agencies we audited had standard ADAs in place with the PSC. This was not the case for the OPC and the MPCC. The PSC had imposed conditions on their delegated appointment authorities as a result of concerns identified in previous audits of these organizations prior to the coming into force of the new Act. As a result of its follow-up audits of the OPC and the MPCC, done concurrently with this audit, the PSC removed the special conditions it had imposed and has established standard ADAs with these two organizations.
13. We reviewed and analyzed relevant documents from the PSC and the selected organizations, including written policies, procedures, tool kits, training and information packages, Internet and e-mail communications, and minutes of management and union-management meetings. We conducted interviews and focus groups at headquarters and in regions with human resources management, human resources advisors, and delegated and non-delegated line managers involved in appointment activities. To reduce the burden of reporting for the six organizations, we drew on data already collected by the PSC Policy Branch, including Departmental Staffing Accountability Reports.
14. The audit covered the period from January 1, 2005 to March 31, 2006. The new PSEA came into force three months before the end of this period. Staffing activities and appointments under the new PSEA were only being implemented at this time, and consequently, the audit did not include a review of completed appointment processes by which to measure compliance. At this stage there can be no assurance that the accountability instruments, policies and training provided have led to changes in practices. This will be a question for subsequent audits.
15. For details, see **About the audit** at the end of this report.

Observations

Appointment Delegation and Accountability Instruments were signed with all departments and agencies

16. The PSC has delegated most of its staffing authorities to deputy heads. Delegation allows an organization to manage its own staffing and recruitment needs in the most efficient and effective manner. It also allows the organization to streamline staffing processes according to its particular needs; managers can initiate and approve actions within their own areas of responsibility, in accordance with sub-delegated authorities.
17. We expected the organizations to have a signed ADAI with the PSC. The PSC developed a standard form for the ADAI identifying:
 - the appointment and appointment-related authorities being delegated by the PSC to the deputy head of the organization;
 - the authorities that can be sub-delegated by the deputy head;
 - the conditions of delegation; and
 - how the deputy head will be held accountable.
18. As of coming into force on December 31, 2005, all 80 departments and agencies subject to the PSEA at that time had signed ADAIs. Five of these ADAIs had special conditions, including two that were part of the organizations selected for this audit—the OPC and the MPCC.

Organizations are customizing their sub-delegation of appointment authorities to managers

19. In its preamble, the new PSEA states that appointment and appointment-related authorities should be sub-delegated to *“as low a level as possible within the public service, and should afford public service managers the flexibility necessary to staff, to manage and to lead their personnel to achieve results for Canadians.”* We expected written sub-delegation of appointment authorities to have been given to managers and human resources advisors who would be exercising these authorities.
20. We found that managers in the selected organizations who received sub-delegation authority each have a written sub-delegation agreement with their deputy head. These agreements identify their specific authorities and are based on their organization’s ADAI.

21. Further, we found that the organizations we audited had each taken a different approach to sub-delegation, based on their particular circumstances (see Exhibit 2).

Exhibit 2: Approaches to sub-delegation

- DND individualized sub-delegation approaches for different parts of the Department, according to operational requirements.
- Health Canada sub-delegated extensively to lower levels of management (cost centre managers) for non-executive appointments.
- The RCMP sub-delegated to human resources advisors only at this time and are studying the possibility of sub-delegating to managers in the future.
- The PSC structured sub-delegation by managerial level, with greater delegation at higher levels of management.
- The MPCC and the OPC, both smaller organizations, sub-delegated to senior managers and to human resources respectively.

Source: PSC Audit Branch

22. For three organizations in our selection, an annex to their ADAIs allows for sub-delegation to persons outside the jurisdiction of the organizations' deputy heads.
- DND requested and received special approval from the PSC to sub-delegate its staffing authorities to managers who are not appointed under the PSEA and who manage civilian employees appointed under the PSEA (that is, Canadian Forces personnel who manage civilian employees). The approval was granted from May 1, 2006 to May 31, 2007 and will be subject to assessment by the PSC.
 - Health Canada is permitted to sub-delegate appointment and appointment-related authorities to Interchange Canada participants. These are individuals from other levels of government, non-governmental organizations or the private sector who are on temporary assignment with the federal government. The authority was granted from April 25, 2006 to May 31, 2007 and will be subject to assessment by the PSC.
 - At the RCMP the appointment-related authority to administer the oath or solemn affirmation may be sub-delegated to regular or civilian members of the RCMP. No end date has been specified for this authority.
23. In our opinion, the customized approach adopted by the organizations in our selection indicates that they have been striving to sub-delegate in the spirit of the new PSEA, and have recognized the need to take into account their own organisational requirements.

Mandatory policies and criteria have been developed

24. The ADAI requires that in exercising their delegated authorities, deputy heads and their sub-delegated managers and human resources advisors ensure that appointment decisions respect the appointment values and adhere to the requirements of the new PSEA, other relevant legislative authorities, and the PSC's appointment policies. The PSC established 11 broad appointment policies to support the new PSEA.
25. The PSC appointment policies require deputy heads to establish certain policies and criteria which were reflected in the essential elements for the coming into force of the new PSEA. We expected organizations to have approved their mandatory appointment policies and criteria for: Area of Selection (including National Area of Selection); Revocation and Corrective Action; and the criteria for Non-advertised Processes.
26. We found that the departments and agencies had approved their own mandatory appointment policies and criteria for the required areas. Senior management approved the policies, and employee and management representatives contributed to their development. Managers and staff were informed about policies during their training and information sessions, by e-mail and/or on organizational Intranet sites.
27. Deputy heads have the flexibility to establish appointment processes and programs designed to meet their own organizational needs. These processes and programs are expected to be based on policies that respect the values of fairness, access and transparency, and ensure that statutory and central agency requirements are respected.
28. Some departments and agencies developed additional policies and procedures in such areas as deployments, informal discussion, advertisements and notification of appointments, monitoring and reporting, and administration of oaths and affirmations.
29. The PSC Area of Selection policy sets out requirements for internal and external staffing processes for determining the geographic location of potential candidates. During our interviews and focus groups, one of the greatest concerns raised by sub-delegated managers and human resources advisors when discussing this policy was an amendment effective April 2006 about the use of a National Area of Selection (NAOS). The amendment extended the requirement to use a NAOS for all officer-level jobs open to the public in the National Capital Region. When the new PSEA came into force, a NAOS was only required for external recruitment to executive-level positions and for the two levels below.
30. The concerns raised by human resources advisors and sub-delegated managers focussed on the time they anticipated it would take to process expected higher volumes of applications and the expected higher costs associated with conducting such appointment processes.

31. The PSC Appointment Framework requires that deputy heads actively monitor their staffing systems and practices to systematically determine whether their organization is meeting the PSC policy requirements. Active monitoring is designed to support continuous improvements to policies and support activities (e.g. tools, learning, communication, etc.). The PSC will conduct ongoing reviews of its policies to identify areas needing clarification or improvement.

Extensive efforts were taken to provide training

32. We expected sub-delegated managers and human resources advisors to have had access to the necessary values-based staffing training and to have the tools to implement this authority.
33. **Sub-delegated managers.** The selected organizations developed and implemented a learning strategy for human resources modernization. Depending on the organization and the individual requirements, the training period was one to three days (see Exhibit 3).

Exhibit 3: Approaches to training sub-delegated managers

- Senior managers received their training through individual briefings, small group sessions or courses established for managers.
- Other managers usually received their training in seminars delivered by their organization or the Canada School of Public Service.
- In organizations where managers were already delegated some staffing responsibilities, they offered a one-day overview of the changes to the PSEA.
- Training of regional personnel took various forms. Some organizations sent headquarters personnel across the country to provide training and briefing sessions to managers and human resources advisors. Other organizations had regional personnel come to headquarters or made use of video conferences and e-learning.

Source: PSC Audit Branch

34. In the four organizations selected for audit that had sub-delegated staffing authority to managers, this authority was granted only after they had received training. Organizations are maintaining lists of sub-delegated managers and the training they received.
35. Evaluations of the training were generally positive with respect to information about changes under the new PSEA. Nonetheless, managers expressed concern about the extent of information covered in their training and the heavy focus on the technical changes associated with the new PSEA. Special mention was made of the need for more training in areas such as: informal discussion; how to develop merit and asset criteria; and how to assess the qualifications of applicants against these criteria.

36. Some organizations have responded to managers' concerns by offering additional training. DND and the PSC developed and delivered courses on informal discussion. The PSC also provided internal training on the establishment and application of merit criteria.
37. **Human resources advisors.** In their learning strategies on human resources modernization and the implications of the PSEA, the organizations took into account the needs of the human resources advisors.
38. In three of the organizations in our audit, the human resources advisors retained their sub-delegation status for appointments. Health Canada and the PSC sub-delegated appointment responsibilities to managers and mandated their human resources advisors to provide guidance.
39. As with the sub-delegated managers, training was usually mandatory for human resources advisors. They received initial training through information sessions hosted by the PSC. Further training was provided by the Canada School of Public Service or individual departments. For example, DND and the RCMP established their own training programs for human resources advisors. DND's human resources advisors and human resources assistants attended a three-day course focussing on the appointment values, roles and responsibilities, the Appointment Framework, establishing merit criteria, staffing methods and the mandatory policies. At the RCMP, all human resources advisors were required to attend a five-day training session which was a prerequisite for sub-delegation.
40. Once trained, human resources advisors were formally granted sub-delegation authority. Organizations are maintaining lists of sub-delegated individuals and the training they received.
41. Human resources advisors we interviewed were positive about the training provided through the PSC information sessions entitled "Get Ready" offered during 2005-2006. These sessions were given in the National Capital Region (NCR) and across Canada. In all, about 3 200 participants from across the public service attended—about 1 300 from the NCR and 1 900 from the regions. The participation number is greater than the number of human resource advisors since some attended more than one session in the series and some human resources professionals working in other domains also attended these training sessions.
42. Human resources advisors we interviewed said that they look forward to the return of the PSC "SmartShop" sessions where topical issues are discussed, concerns raised and information shared among departments and agencies. The PSC plans to re-introduce the "SmartShops" in the NCR in October of 2006 and in the regions by March 2007.
43. **Transition takes time and support.** While sub-delegated managers and human resources advisors have received training on what they have to do, some have uncertainty on how they will do it. Some managers voiced concerns about the increased accountability and administrative burden that comes with their sub-delegated responsibilities. Another concern was that some managers and human resources advisors are seen as being risk-averse, more prescriptive, less flexible and still operating as if the old legislation was in place.

44. Many questions are being asked by sub-delegated managers and human resources advisors. Some of the areas of concern most often noted include:
- determining an appropriate area of selection, including a national area of selection;
 - screening and assessing candidates and appropriately handling the volume of applications;
 - collective staffing and the use of candidate pools; and
 - developing a rationale for using a non-advertised appointment process.
45. Sub-delegated managers would normally direct their questions to their organization's human resources advisors. If they did not have an answer, the human resources advisors would normally check within their organization. Ultimately, the question might be raised with experts at the PSC.
46. Human resources advisors and sub-delegated managers voiced both strong praise for knowledgeable and timely advice and frustration at delays and inadequate responses from their departmental human resources experts and/or the PSC. Some organizations have set up mechanisms to respond to questions from sub-delegated managers and human resources advisors (see Exhibit 4).

Exhibit 4: Mechanisms established to support change management

- The PSC has established a group of staffing advisors at headquarters who are responsible for responding to questions from HR advisors.
- Health Canada received temporary funding for one year to train and provide a number of human resources advisors, identified as *Public Service Modernization Act* Coordinators, to respond to questions from human resources advisors and managers.
- The RCMP's Public Service National Staffing Centre responds to questions from human resources advisors.
- DND has well defined and structured networks supported by champions who communicate on a regular basis, either by conference calls or in person, to discuss issues and concerns.
- In regions we found that there were inter-departmental meetings to discuss appointment-related issues and ways to respond to them. Respondents noted that these meetings allow organizations to share best practices and work cooperatively to meet common challenges.

Source: PSC Audit Branch

47. Some human resources advisors and managers indicated that there is a need for additional guidance and tools to assist them in exercising their delegated responsibilities. This is often the case experienced by organizations in the early stages of adopting new systems and practices. The new PSEA and Appointment Framework require human resources advisors and managers to make more values-based decisions and provide rationale for them. This is a departure from the previous legislation that was more rules-based.

48. Both the PSC and departments and agencies have a role in monitoring the effectiveness of existing guidance and tools designed to support the Appointment Framework, and in determining the need for any improvements. In our opinion, as a general principle, where uniformity in practice is important, the PSC should take the lead in developing guidance and tools to be used by all. However, where flexibility is more important, individual organizations should take the lead.
49. There is a wealth of information on departmental and PSC Web sites on the new PSEA. However, human resources advisors and managers interviewed found the PSC Web site difficult to navigate to find answers to their specific questions. As a result of this audit, the PSC has committed to reviewing the communication of its guidance and making improvements where needed.
50. In our opinion, during the period of transition, there is a need to provide information on a regular basis. This allows for the necessary reorientation and redefinition of what is taking place and helps to ensure that guidance and information is readily accessible so that change will become engrained in behaviours.

Human resources advisors have passed the required Appointment Framework Knowledge Test

51. We expected sub-delegated managers to have access to human resources advisors whose expertise in the Appointment Framework has been validated by the PSC.
52. The PSC developed an Appointment Framework Knowledge Test (AFKT)—a standardized knowledge test for validating a human resources advisor's expertise in the Appointment Framework. The test assesses knowledge of all components of the Appointment Framework (policy, delegation and accountability) and the legislative framework.
53. Government-wide, as of March 31, 2006 of the 1 500 individuals who took the AFKT, 1 466 (98 percent) passed. Most of the human resources advisors in the organizations selected for audit had passed the Test. They noted that the need to pass the Test forced them to study and better understand the new PSEA.
54. Human resources advisors we interviewed called for a certification program so that they may remain knowledgeable, develop their expertise and be better able to provide guidance and monitoring as required.
55. Responsibility for certification of human resources advisors has shifted over the past 27 years between being a central agency and a departmental/agency responsibility. The new PSEA brought significant changes to the appointment process and the PSC determined that the existing Staffing Certification Program was no longer appropriate under the new PSEA.

56. Organizations that wish to certify their human resources specialists may develop their own programs. For example, DND and the RCMP have training and certification programs for their human resources advisors and have updated them to reflect the new PSEA. Not every organization has the resources to undertake such a program on its own. The Canada School of Public Service also offers courses for human resources advisors.
57. **Access to human resources advisors.** Human resources advisors and some sub-delegated managers expressed strong concerns about the access to experienced human resources advisors. They noted that there were problems servicing the needs of clients due to a variety of factors such as promotions, transfers, and retirements. The ability to attract and retain human resources specialists needed to implement the new PSEA is an issue across the public service.
58. Between April 2005 and March 2006 the human resources/personnel (PE) occupational group across the public service experienced a 48 percent internal movement of personnel, with some 1 560 promotions and lateral movements in a community of 3 250 individuals. The internal movement was most pronounced at the junior levels (PE 01 and 02) at 75 percent. At the main working levels in departments (PE 03-05) internal movement averaged 47 percent.
59. In the PE occupational group, 9 percent of the employees are in their twenties and 38 percent are over 50 years of age. The result is a combination of new, less experienced personnel and personnel who will become eligible for retirement over the next five years. The PSC, in conjunction with the Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC) and the Interdepartmental Human Resources Capacity Building Working Group of the Human Resources Council, are doing some collective staffing for the PE community to begin addressing this challenge. Collective staffing allows managers to collaborate with managers in other departments/agencies to undertake staffing processes.
60. Vacancies and movement of human resources advisors within and between organizations result in a reduced capacity to provide services to their clients. There is a loss of corporate memory. New human resources advisors have to learn about the specific needs of their clients and develop effective working relationships.
61. Human resources advisors play an important role in the successful implementation of the new PSEA. The demographics of the community and the movement of advisors within the community present capacity-building challenges for both individual organizations and the public service at large.

Employees have been informed about the new PSEA

62. We expected organizations to have informed their employees about the legislated changes and organizational staffing policies, strategies and approaches and how to participate in staffing and recourse activities.
63. We found that organizations had developed strategies to inform staff about the changes to the PSEA and the implications for employees. They communicated directly with their staff, primarily through information sessions.
64. Large organizations with regional offices put significant effort into these communication exercises. As of March 31, 2006, the RCMP had provided information sessions to about 1 360 managers and employees. The PSC ran one-day sessions for 900 employees across Canada, explaining new roles and responsibilities, the new appointment system, human resources plans and policies and informal discussion. As of mid-February 2006, more than 2 400 DND managers and 3 300 employees had attended training and information sessions on the new staffing regime.
65. Additional information was provided to employees through departmental Web sites (with links to central agency Web sites), e-mails, bulletins and publications. DND distributed an easy-to-read summary entitled *Staffing Modernization at DND: A Handbook for Employees* that covers the critical elements of the new PSEA. It includes an example of a statement of merit criteria and an overview of the appointment process. There is also a shorter brochure entitled *New Ways and Means, the new PSEA* which outlines the changes in the Act and how they will impact both DND civilian employees and Canadian Forces members.
66. The needs of regional staff were not forgotten. Depending on the size and location of staff, organizations generally met their communication needs through local information sessions run by either headquarters or regional personnel. DND also used management meetings and staffed information booths. In some organizations there was a higher dependence on the use of Web sites to get the message out to regional employees.

Data integrity concerns can have an impact on monitoring and reporting

67. Tracking allows managers and human resources advisors to know the current status of an appointment process. Monitoring activities involve the ongoing review of staffing activities in relation to plans, procedures and performance standards, to determine whether or not these activities are carried out or function as planned and whether they are producing the desired results. Monitoring enables human resources management and ultimately the deputy head to identify the need for corrective action; this is a way of managing and minimizing risk and improving the appointment process. We expected organizations to have set up a process to track and monitor their staffing activities internally and to meet the standards set and respond to central reporting requirements.

68. As part of the essential elements for coming into force of the PSEA, organizations were required, at a minimum, to gather the following data on their staffing activities:
- use of investigation, corrective action and revocation;
 - use of the *Public Service Official Languages Exclusion Approval Order*;
 - acting appointments over 12 months;
 - appointments of casual workers to term or indeterminate status through non-advertised processes;
 - appointments through non-advertised processes; and
 - use of national area of selection.
69. While still in the early stages of the new PSEA, we found that the organizations had set up manual and automated processes to track and monitor their staffing activities. However, we are concerned about the effectiveness of these processes in adequately supporting monitoring and central reporting requirements.
70. Tracking and monitoring appointments on a consistent basis requires each item to be coded and entered into the organization's human resources information system in a common and consistent fashion. Staffing process codes used by many departments needed to be changed to reflect the new PSEA. These codes are used to describe appointment actions in departmental human resources information systems; they become the foundation for producing reliable information to support monitoring of staffing activities and accountability reporting.
71. Human resources advisors and human resources information systems specialists identified concerns about possible inconsistencies in the way appointments are coded into the various departmental systems. Unclear guidance about the coding requirements for certain types of new appointment actions and the high turnover of human resources information systems specialists in some departments were identified as contributing factors.
72. Staffing assistants play a key role in this area; they complete the paperwork associated with appointment processes and collect data about staffing activities. The assistants received basic training on the new PSEA through attendance at courses for employees, and some received more detailed training from the Canada School of Public Service or from their own organizations. However, this training did not specifically address the roles and responsibilities of staffing assistants regarding data quality. In order to respond to concerns about coding, DND drafted new training materials for their human resources assistants on their human resources management system, aimed at improving the quality of data input.

73. Organizations also noted that data collection required by the various central agencies is time-consuming and sometimes beyond the capacity of their existing human resources information systems. The problem is more difficult for those organizations that have older “legacy” systems that require costly reprogramming in order to respond to new demands. Often the demands result in the need for time-consuming manual reporting. The situation is further complicated by a government moratorium on expenditures for improving existing human resources information systems and a delay in establishing a new government-wide system.
74. The PSC, in carrying out its oversight activities under the new PSEA, noted problems in data quality and timeliness of reporting generally across all organizations. Overall, organizations were not able to meet the PSC reporting deadline of the end of April 2006 for submitting their first quarter reports under the new PSEA. While substantively all organizations reported by the end of June 2006, the PSC found problems with both data quality and completeness. The PSC is analyzing these data quality issues, is planning to share the results of this analysis with organizations and is committed to clarifying its reporting requirements, as appropriate.
75. In addition to supporting monitoring and central reporting requirements, reliable and timely data is needed to support human resources planning. As part of developing human resources plans, organizations are expected to consider past staffing activities.

Moving Forward

76. At the time the PSC established ADAIs with deputy heads to delegate staffing authority under the new PSEA, it was recognized that more work would be needed to continue the momentum for change. These “Moving Forward” activities include the continuation of some actions contained in the essential elements for the coming into force of the PSEA, such as the need for continued emphasis on training managers, human resources advisors and employees, and the need to make continuous improvements to tools, learning and communication. The results of this audit support the need for these planned activities.
77. The “Moving Forward” activities also introduce new actions that need to take place to continue implementing the new PSEA, including the expectation that organizations will make progress on developing human resources plans. The PSC developed a broad appointment policy framework with the expectation that deputy heads would undertake human resources planning, including staffing strategies, within their organizations, in accordance with the Employer (Treasury Board) policy. Human resources planning, linked to organizational and business planning, is key to a manager’s ability to make appointment decisions quickly and in accordance with the appointment values. In our opinion, senior-level involvement is required to lead this change.

78. The “Moving Forward” activities were communicated to deputy heads in August 2005 (see Exhibit 5). However, no timelines were established for the implementation of these activities. As a result of this audit, the PSC has committed to working with departments and agencies, the human resources community and PSHRMAC to establish timelines for the “Moving Forward” activities.
79. In addition to implementing the “Moving Forward” activities, ongoing leadership from deputy heads is needed to ensure progress is made in the areas of building human resources capacity and improving the quality of data. Progress in these areas should strengthen their ability to meet the requirements of the Staffing Management Accountability Framework that forms part of their ADAIs.

Recommendation

In accordance with their Appointment Delegation and Accountability Instruments, deputy heads should provide ongoing leadership to support the full implementation of the PSEA with particular attention to:

- implementing the “Moving Forward” activities;
- developing a reasonable level of human resources advisors with appropriate staffing expertise to support sub-delegated managers; and
- improving the reliability and timeliness of data to support monitoring of staffing activities and reporting.

Source: This information has been reformatted from the PSC Web site.

Exhibit 5: Moving Forward activities that must take place subsequent to the coming into force of the new PSEA in order to continue the momentum for change.

Delegation	<p>While one of the goals of the new PSEA is to delegate appointment authorities to managers at as low a level as possible, it is not expected that all organizations will have sub-delegated the new appointment authorities to all managers in the organization by the coming into force date. However, organizations should have a plan to further sub-delegate these authorities to managers at lower levels within the organization and to prepare them to exercise these authorities.</p> <p>It is expected that there will be:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ mechanisms in place to inform stakeholders (i.e. sub-delegated officials, employees and bargaining agent members) of the ADAI, all departmental policies, sub-delegation terms and conditions; ■ mechanisms to consult stakeholders; and ■ mechanisms to involve senior management in human resources (HR) decision-making.
Policies, Programs and Processes	<p>The new PSEA provides flexibility for a variety of staffing options. It is expected that organizations will develop and enhance their staffing options over time to improve efficiency and responsiveness to organizational needs. It is also expected that progress will be made in integrating business and HR planning and that staffing programs and activities will increasingly be based on organizational HR planning that addresses both current and future needs.</p> <p>This means, for example, that employment equity action plans are integrated with staffing strategies.</p>
Training and Communication	<p>It is expected that there will be continuing emphasis and plans for training of managers, HR advisors and employees to assist them to enhance, develop and apply new skills and knowledge linked to the legislation over time. It is expected that all organizational employees will be informed in an ongoing fashion of staffing plans, programs, policies and approaches.</p>
Accountability and Reporting	<p>It is expected that organizations will monitor, assess risks and report on staffing matters and make continual improvements to policies and support activities (e.g. tools, learning, communication etc.) based on assessment of information obtained through monitoring and related activities.</p> <p>This means, for example, that it is expected organizations will ensure that:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ staffing information is available within the organization for strategic planning purposes, to address key risk areas and for policy development purposes; ■ a monitoring process is in place to identify staffing trends, results and performance issues as well as to assess risk; and ■ organizational practices ensure reliability of the information in the HR system.

Source: This information has been reformatted from the PSC Web site.

Conclusion

Departments and agencies need to continue the momentum for change to fully implement the new PSEA

80. The audit determined that overall, the organizations selected had fulfilled the essential elements for implementation of the new *Public Service Employment Act* (PSEA). Delegation and sub-delegation authorities have been established. Organizations have approved mandatory policies and set up processes to track and monitor staffing activities and respond to central reporting requirements. They have provided basic training to managers and human resources advisors on the new PSEA, and most human resources advisors have passed the Public Service Commission (PSC) Appointment Framework Knowledge Test. Employees have also been informed about the legislated changes and how to participate in staffing and recourse activities.
81. Progress to date is largely due to the concerted efforts of sub-delegated managers, human resources advisors, the human resources community, deputy heads, the PSC and Public Service Human Resources Management Agency of Canada. The process of change is just starting and there are significant challenges ahead that have to be dealt with if full implementation of the new PSEA is to be a success.
82. At the time the PSEA came into force in December 2005, "Moving Forward" activities were identified to continue the momentum for change. Our audit confirmed the need for implementing these activities. The audit also reinforced the importance of ongoing leadership from deputy heads to support capacity-building of human resources advisors, and the need to improve the reliability and timeliness of human resources data to support monitoring of staffing activities and accountability reporting.

Overall response of the selected organizations

We received responses from the deputy heads of the organizations selected for audit. They have accepted the audit findings contained in this report and have agreed to implement the audit recommendations within their respective organizations.

About the Audit

Objective

The objective of the audit was to determine whether selected organizations had met the essential elements for the implementation of the new *Public Service Employment Act* (PSEA). We focussed particularly on mandatory policies, delegation agreements, training of managers and human resources advisors, and communication on the new Act and its implications. We also identified early progress made in non-critical areas, and identified innovative approaches which reflect the changes intended by the new legislation.

Scope and approach

The audit covered the period from January 1, 2005 through March 31, 2006.

We reviewed and analyzed relevant documents, including written policies, procedures, tool kits, training and information packages, Internet or e-mail communications on changes, and minutes of management and union-management meetings. We conducted interviews and focus groups at headquarters and in the regions with human resources management, human resources advisors and with delegated and non-delegated line managers involved in appointment procedures. To reduce the burden of reporting for the audited organizations, we drew on the data already collected by Public Service Commission Policy Branch and Internal Audit.

Criteria

The criteria were based on a PSC/Public Service Human Resources Management Agency of Canada communication to deputy heads of August 23, 2005 dealing with essential requirements for coming into force of the PSEA.

1. The organization has a signed Appointment Delegation and Accountability Instrument (ADAI) with the PSC.
2. Written sub-delegation of appointment authorities has been given to managers and human resources advisors who will be exercising these authorities.
3. Sub-delegated managers and human resources advisors have access to the necessary values-based training and have the tools to implement their new authority.

4. Sub-delegated managers and human resources advisors have access to human resources advisors whose expertise in the Appointment Framework has been validated by the PSC.
5. The organization has approved its mandatory appointment policies and criteria for: Area of Selection (including National Area of Selection); Revocation and Corrective Action; and the criteria for Non-advertised Processes.
6. The organization has informed its employees about the legislated changes, organizational staffing policies, strategies and approaches and how to participate in staffing and recourse activities.
7. Organizations have set up a process to track and monitor their staffing activities internally to meet the standards set and respond to central reporting requirements.

Audit Team

Vice-President, Audit Branch:
Mary Clennett

Director General, Audit Operations:
Helen Teeple
Don J. Smith

Auditors:
Margaret Adams
Lucie Amyotte
Danielle Blondin
Mariette Jacques

Critères

Les critères sont fondés sur un document de la CFP et de l'AGRHFPC, date du 23 août 2005, qui traite des exigences essentielles à l'entrée en vigueur de la LEFP.

1. L'organisation a signé un instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) avec la CFP.

2. Des pouvoirs de nomination ont été subdélégés par écrit aux gestionnaires et aux conseillers et conseillères en ressources humaines qui les exerceront.

3. Les gestionnaires subdélégés et les conseillers et conseillères en ressources humaines ont accès à la formation axée sur les valeurs dont ils ont besoin et ils disposent des outils pour exercer leurs nouveaux pouvoirs.

4. Les gestionnaires subdélégés et conseillers et conseillères en ressources humaines ont accès à des conseillers et conseillères en ressources humaines dont les connaissances relatives au Cadre de nomination ont été validées par la CFP.

5. L'organisation a approuvé les lignes directrices obligatoires en matière de nomination, notamment celles qui concernent la zone de sélection (y compris la zone nationale de sélection), la révocation et les mesures correctives de même que les critères relatifs aux processus non annoncés.

6. L'organisation a informé les membres de son personnel des changements législatifs et de ses lignes directrices, stratégies et approches, ainsi que de la façon de participer aux activités de dotation et de recours.

7. Les organisations ont établi un processus interne pour effectuer le suivi et la surveillance de leurs activités de dotation afin de se conformer aux normes établies et de répondre aux exigences des organismes centraux en matière de rapports.

Equipe de vérification

Vice-présidente, Direction générale de la vérification :
Mary Clennett

Directeur général, Opérations de vérification :
Helen Teeple
Don J. Smith

Vérificatrices :
Margaret Adams
Lucie Amyotte
Danielle Blondin
Marlette Jacques

Réponse d'ensemble des organisations sélectionnées

La CFP a reçu les réponses des administrateurs généraux et des administratrices générales des organisations sélectionnées pour la vérification. Ils ont accepté nos observations contenues dans ce rapport et se sont engagés à mettre en œuvre nos recommandations dans leurs organisations respectives.

À propos de la vérification

Objectif

La vérification visait à déterminer dans quelle mesure les organisations ont satisfait les exigences essentielles à la mise en œuvre de la nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP). Nous avons particulièrement mis l'accent sur les lignes directrices obligatoires, les ententes de délégation, la formation des gestionnaires et des conseillers et conseillères en ressources humaines, de même que la communication relative à la nouvelle loi et ses répercussions. Nous avons également constaté les progrès déjà réalisés dans les domaines non essentiels et repéré les approches novatrices qui font état des changements prévus par la nouvelle loi.

Étendue et approche

La vérification vise la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 mars 2006.

Nous avons examiné et analysé les documents pertinents, notamment des lignes directrices, des procédures, des trousseaux de formation et d'information, des communications par Internet ou par courriel portant sur les changements et des comptes rendus de réunions de gestion et de réunions syndicales-patronales. Nous avons mené des entrevues et dirigé des groupes de discussion à l'administration centrale et dans les régions. Plusieurs personnes y ont participé : des gestionnaires en ressources humaines, des conseillers et conseillères en ressources humaines, des gestionnaires hiérarchiques délégués et non délégués prenant part aux activités de nomination. Afin d'alléger le fardeau des organisations sélectionnées en matière de présentation de rapports, nous avons utilisé des données que la Direction générale des politiques et la Direction de la vérification interne de la CFP avaient déjà recueillies.

Conclusion

Les ministères et organismes doivent poursuivre le changement et assurer la mise en œuvre complète de la nouvelle LEFP

80. La vérification a permis de déterminer que, dans l'ensemble, les organisations sélectionnées avaient satisfait les exigences essentielles à la mise en œuvre de la nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP). Les organisations ont établi les pouvoirs de délégation et de subdélégation. Elles ont approuvé les lignes directrices obligatoires et instauré les processus de suivi et de surveillance des activités de dotation, et elles satisfont les exigences des organismes centraux en matière de rapports. Elles ont offert une formation de base portant sur la nouvelle LEFP aux gestionnaires et aux conseillers et conseillères en ressources humaines, et la plupart des conseillers et conseillères en ressources humaines ont réussi l'Examen de connaissances sur le Cadre de nomination. Elles ont également informé les membres de leur personnel des changements législatifs et leur ont expliqué comment participer aux activités de dotation et de recours.
81. Les progrès réalisés à ce jour sont en grande partie attribuables aux efforts concertés qu'ont déployés tous les intervenants et intervenantes, à savoir les gestionnaires subdélégués, les conseillers et conseillères en ressources humaines, la collectivité des ressources humaines, les administrateurs généraux et administratrices générales, la CFP et l'AGRHFPC. Le processus de changement ne fait que commencer, et il reste de nombreux défis à relever pour que la mise en œuvre complète de la nouvelle LEFP soit couronnée de succès.
82. Dans la foulée de l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP en décembre 2005, on a défini les activités prospectives à mener pour poursuivre le processus de changement. La vérification a confirmé qu'il est nécessaire de les mettre en œuvre. Elle a également permis de confirmer à quel point il importe que les administrateurs généraux et administratrices générales exercent un leadership continu pour renforcer la capacité des conseillers et conseillères en ressources humaines. La vérification a également permis de mettre l'accent sur le besoin d'améliorer la fiabilité et le délai de traitement des données relatives aux ressources humaines afin d'appuyer la surveillance des activités de dotation et la production de rapports.

Pièce 5 : Activités prospectives après l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP afin de poursuivre le processus de changement.

Responsabilisation et établissement de rapports	Formation et communications	Lignes directrices, programmes et processus	Délégation
<p>On s'attend à ce que les organisations surveillent les activités de dotation, évaluent les risques et en rendent compte, et qu'elles apportent sans cesse des améliorations aux lignes directrices et aux activités de soutien (p. ex. les outils, les programmes d'apprentissage, les stratégies de communication) selon l'évaluation de l'information recueillie au cours d'activités de surveillance ou d'activités connexes. Cela signifie qu'on s'attend, par exemple, à ce que les organisations s'assurent que :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ l'information relative à la dotation est disponible au sein de l'organisation aux fins de planification stratégique, pour aborder les principaux secteurs à risque, et aux fins d'élaboration de lignes directrices; ■ un processus de surveillance est en place pour cerner les tendances dans le domaine de la dotation, les résultats et les questions relatives au rendement, et évaluer les risques; ■ les pratiques organisationnelles garantissent la fiabilité de l'information dans le système de gestion des ressources humaines. 	<p>On s'attend à ce que les organisations continuent de mettre l'accent sur la formation des gestionnaires, des conseillers et conseillères en ressources humaines et des fonctionnaires. On s'attend également à ce qu'elles continuent d'élaborer des plans en conséquence, pour leur permettre, au fil du temps, d'acquérir de nouvelles compétences et connaissances reliées à la législation, de les perfectionner, puis de les mettre en application. On s'attend à ce que tous les membres du personnel au sein de l'organisation soient régulièrement tenus au courant des plans, des programmes, des lignes directrices et des méthodes en matière de dotation.</p>	<p>La nouvelle LEFP donne de la souplesse à l'égard d'un éventail d'options de dotation. On s'attend à ce que les organisations élaborent et améliorent leurs options de dotation avec le temps afin d'accroître leur efficacité et leur capacité d'adaptation en fonction des besoins organisationnels. On s'attend également à ce que des progrès soient réalisés en matière d'intégration de la planification des activités et des ressources humaines, et à ce que les programmes et activités de dotation reposent davantage sur une planification organisationnelle des ressources humaines qui répond aux besoins actuels et futurs. Cela signifie, par exemple, que les plans d'action concernant l'équité en matière d'emploi sont intégrés aux stratégies de dotation.</p>	<p>Bien que l'un des objectifs de la nouvelle LEFP soit de déléguer des pouvoirs de nomination aux gestionnaires à l'échelon le plus bas possible, on ne s'attend pas à ce que toutes les organisations aient subdélégué les nouveaux pouvoirs de nomination à tous les gestionnaires de leur organisation à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Par contre, les organisations devraient avoir un plan visant à continuer de subdéléguer ces pouvoirs aux gestionnaires des échelons inférieurs et à les préparer à exercer ces pouvoirs. On s'attend à ce qu'il y ait des mécanismes en place pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ informer les intervenants et intervenantes (responsables subdélégués, fonctionnaires et agents négociateurs) de l'IDRN, de toute ligne directrice ministérielle et des conditions de la subdélégation; ■ consulter les intervenants et intervenantes; ■ impliquer la haute direction dans la prise de décisions concernant les ressources humaines.

Source : Information remodelée du site Web de la CFP.

Source : Information remodelée du site Web de la CFP.

Recommandation

- Conformément à l'Instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination, les administrateurs généraux et administratrices doivent fournir un leadership continu pour appuyer la mise en œuvre de la LEFP. À cette fin, ils doivent porter une attention particulière aux éléments suivants :
- la mise en œuvre des activités prospectives;
 - le développement d'un niveau raisonnable de conseillers et conseillères en ressources humaines ayant les connaissances adéquates en matière de dotation pour appuyer les gestionnaires subdélégués;
 - l'amélioration de la fiabilité et du délai de traitement des données pour appuyer la surveillance des activités de dotation et la production de rapports.

77. Ces activités comprennent également de nouvelles mesures que l'on doit prendre afin de poursuivre la mise en œuvre de la nouvelle LEFP; entre autres, les organisations devront réaliser des progrès en matière de planification des ressources humaines. La CFP a établi un cadre stratégique général en matière de nomination et s'attend à ce que les administrateurs généraux et administratrices prennent la planification des ressources humaines au sein de leur organisation, ce qui comprend les stratégies de dotation, conformément à la politique de l'Employeur, soit le Conseil du Trésor. La planification des ressources humaines, qui doit être liée à la planification organisationnelle et à la planification des activités, est essentielle pour permettre aux gestionnaires de prendre des décisions rapides en matière de nomination, tout en respectant les valeurs de nomination. À notre avis, la participation de la haute direction s'impose dans la conduite de ce changement.
78. En août 2005, la CFP a communiqué aux administrateurs généraux et administratrices générales les activités prospectives (*voir pièce 5*). Cependant, aucun échéancier n'a été établi pour ce qui est de la mise en œuvre de ces activités. Dans la foulée de la présente vérification, la CFP s'est engagée à travailler de concert avec les ministères et organismes, la collectivité des ressources humaines et l'ACGRHFPFC afin de fixer un calendrier pour les activités prospectives.
79. En plus de la mise en œuvre de ces activités, les administrateurs généraux et administratrices générales doivent exercer un leadership continu pour renforcer la capacité des ressources humaines et améliorer la qualité des données. Des progrès dans ces domaines devraient renforcer la capacité de satisfaire aux exigences du Cadre de responsabilisation en gestion de la dotation, qui fait partie de l'IDRN.

Aller de l'avant

76. Au moment où la CFP a établi un IDRN avec les administrateurs généraux et administratrices générales afin de déléguer les pouvoirs de dotation en vertu de la nouvelle LEFP, tous se sont entendus pour reconnaître qu'il faudrait travailler davantage pour poursuivre la lancée du changement. Ces activités prospectives après l'entrée en vigueur de la LEFP comprennent la poursuite de certaines mesures faisant partie des exigences essentielles à l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP. On parle ici, entre autres, de la nécessité de continuer à se concentrer sur la formation des gestionnaires, des conseillers et conseillères en ressources humaines et des membres du personnel puis du besoin d'apporter des améliorations continues aux outils, aux programmes d'apprentissage et aux stratégies de communication. Les résultats de la vérification confirment la pertinence de ces activités.
75. Les données servent à appuyer non seulement la surveillance et les exigences des organismes centraux en matière de rapports, mais aussi la planification des ressources humaines. Il faut donc qu'elles soient fiables et fournies en temps opportun. Dans le cadre de l'élaboration de leurs activités de dotation antérieures.
74. Dans le cadre de ses activités de surveillance en vertu de la nouvelle LEFP, la CFP a constaté des problèmes en ce qui a trait à la qualité des données et au respect des délais pour la transmission de rapports au sein de toutes les organisations en général. Dans l'ensemble, ces dernières n'ont pas été en mesure de respecter le délai fixé par la CFP à la fin d'avril 2006 pour transmettre leur rapport du premier trimestre en vertu de la nouvelle LEFP. Bien que pratiquement toutes les organisations aient fourni leur rapport avant la fin de juin 2006, la CFP a constaté des problèmes pour ce qui est de la qualité et de l'intégralité des données. La CFP analyse actuellement ces questions et prévoit ensuite transmettre les résultats de son analyse aux organisations. Elle s'engage en outre à clarifier ses exigences en matière de production de rapports, le cas échéant.
73. Les organisations ont également souligné, d'une part, que la collecte des données exigées par les organismes centraux prend beaucoup de temps et, d'autre part, que leur système d'information ne permet pas toujours de la réaliser. Le problème est plus accentué dans les organisations dotées de systèmes plus anciens qu'il faut reprogrammer à grands frais pour répondre aux nouvelles exigences. Il est donc souvent nécessaire de produire des rapports manuels, ce qui s'avère une activité onéreuse en temps. La situation se complique davantage puisqu'on a placé un moratoire sur les dépenses liées à l'amélioration des systèmes d'information sur les ressources humaines en place et que l'établissement d'un nouveau système à l'échelle de l'administration fédérale accuse du retard.
73. à la qualité des données. Enfin, pour régler les problèmes de codage, le MDN a élaboré de nouveaux documents de formation à l'intention de ses adjoints et adjointes aux ressources humaines. Ces documents portent sur le système de gestion des ressources humaines visant à améliorer la qualité de saisie de données.

- de nomination. Nous nous attendions à ce que les organisations aient établi un processus interne leur permettant d'assurer le suivi et la surveillance de leurs activités de dotation. Nous nous attendions aussi à ce qu'elles respectent les normes établies et satisfassent les exigences en matière de rapports des organismes centraux.
68. Parmi les exigences essentielles à l'entrée en vigueur de la LEPF, les organisations devaient au moins recueillir les données suivantes sur leurs activités de dotation :
- recours aux enquêtes, aux mesures correctives et à la révocation;
 - utilisation du *Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique*;
 - nominations intermédiaires de plus de 12 mois;
 - nominations d'employées et employés occasionnels à des postes de durée déterminée ou indéterminée au moyen de processus non annoncés;
 - nominations au moyen de processus non annoncés;
 - utilisation de la zone nationale de sélection.
69. Bien que la nouvelle LEPF ne soit entrée en vigueur que depuis peu, nous avons constaté que les organisations ont établi des processus manuels et automatisés pour assurer le suivi et la surveillance de leurs activités de dotation. Nous sommes cependant préoccupés de leur efficacité pour appuyer adéquatement les exigences de surveillance et celles des organismes centraux en matière de rapports.
70. Pour assurer le suivi et la surveillance des nominations avec cohérence, il faut coder chaque élément et en effectuer la saisie dans le système d'information sur les ressources humaines de façon uniforme et constante. De nombreuses organisations ont dû modifier les codes liés aux processus de dotation pour tenir compte de la nouvelle LEPF. Ces codes servent à décrire les mesures de nomination dans le système d'information sur les ressources humaines de l'organisation. Elles s'y fient pour obtenir des renseignements fiables visant à appuyer la surveillance des activités de dotation et la responsabilisation.
71. Les conseillers et conseillères en ressources humaines et les spécialistes des systèmes d'information ont mentionné la possibilité qu'il y ait un manque de cohérence dans la manière de coder les nominations au sein des diverses organisations. Parmi les facteurs qui contribuent à ce problème, mentionnons le manque de clarté des consignes relatives aux exigences de codage pour certains types de nouvelles mesures de nomination et le roulement de personnel élevé chez les spécialistes des systèmes d'information sur les ressources humaines dans certaines organisations.
72. Les adjoins et adjoines en dotation jouent un rôle important dans ce domaine; ils traitent les documents relatifs aux processus de nomination et recueillent des données relatives aux activités de dotation. Ils ont suivi une formation de base au sujet de la nouvelle LEPF en participant à des cours à l'intention des membres du personnel. Certains d'entre eux ont de plus suivi une formation détaillée offerte par l'École de la fonction publique du Canada ou par leur propre organisation. Toutefois, cette formation ne traitait pas précisément des rôles et des responsabilités des adjoins et adjoines en dotation en ce qui a trait

67. Le suivi permet aux gestionnaires et aux conseillers et conseillères en ressources humaines de savoir où en est un processus de nomination. La surveillance consiste à examiner continuellement les activités de dotation en regard de plans, de procédures et de normes de rendement. Cette surveillance permet ainsi de déterminer si ces activités sont exercées ou si elles fonctionnent comme prévu, puis si elles obtiennent les résultats souhaités. Elle permet aussi aux gestionnaires des ressources humaines, et en bout de ligne aux administrateurs généraux et administratrices générales, de déterminer s'il faut prendre des mesures correctives. Voilà une façon de minimiser et de gérer le risque, et d'améliorer le processus

L'intégrité des données peut avoir des répercussions sur la surveillance et la production de rapports

66. Les organisations n'ont pas oublié les besoins du personnel dans les régions. Selon la taille de l'effectif et l'endroit où il se trouve, elles ont en général prévu des séances d'information, animées par du personnel de l'administration centrale ou des régions, afin de répondre à leurs besoins de communication. Le MDN a, pour sa part, aussi organisé des réunions de la direction et mis en place des kiosques d'information. Certaines organisations se sont davantage appuyées sur leur site Web pour communiquer le message aux membres de leur personnel dans les régions.

65. D'autres moyens ont également servi à communiquer de l'information supplémentaire tels que des sites Web des ministères (proposant un lien vers le site Web des organismes centraux), des courriels, des bulletins et des publications. Le MDN a distribué aux membres de son personnel un résumé compréhensible intitulé *Modernisation de la dotation au sein du MDN : Guide à l'intention des employés*, lequel traite des exigences essentielles de la nouvelle LEFP. Le guide présente un exemple d'énoncé des critères de mérite et un aperçu du processus de nomination. Un autre document, plus court celui-ci, intitulé *Nouvelle approche, nouveaux moyens* (Loi sur l'emploi dans la fonction publique), décrit les modifications apportées à la Loi ainsi que les répercussions qu'elles auront sur les membres du personnel civil du MDN et les membres des Forces canadiennes.

64. Les organisations de grande taille ayant des bureaux régionaux ont déployé des efforts importants de communication. Au 31 mars 2006, la GRC avait organisé des séances d'information auxquelles environ 1 360 gestionnaires et membres du personnel ont participé. La CFP, quant à elle, a donné des séances d'une journée à 900 fonctionnaires partout au Canada pour expliquer les nouveaux rôles et responsabilités, le nouveau système de nomination, les plans et les lignes directrices en matière de ressources humaines et ce en quoi consiste la discussion informelle. À la mi-février 2006, plus de 2 400 gestionnaires et 3 300 fonctionnaires du MDN avaient participé à des séances de formation et d'information portant sur le nouveau régime de dotation.

63. Nous avons constaté que les organisations ont mis au point des stratégies pour informer les membres du personnel des modifications apportées à la LEFP et de leurs conséquences. En effet, elles ont communiqué directement avec eux, principalement au moyen de séances d'information.

57. **Accès aux conseillers et conseillères en ressources humaines** : Les conseillers et conseillères

en ressources humaines et certains gestionnaires subdélégués se sont dits préoccupés quant à l'accessibilité aux conseillers et conseillères en ressources humaines d'expérience. Ils ont affirmé éprouver des difficultés à répondre aux besoins de la clientèle en raison de divers facteurs tels que les promotions, les transferts et les départs à la retraite. La capacité d'attirer et de maintenir en poste les spécialistes des ressources humaines dont on a besoin pour mettre en œuvre la nouvelle LEFFP représente un défi dans toute la fonction publique.

58.

D'avril 2005 à mars 2006, il y a eu quelque 1 560 promotions et mutations à l'échelle de la fonction publique au sein du groupe professionnel des ressources humaines et gestion du personnel (PE). Ce groupe étant composé de 3 250 personnes, les mouvements internes s'élèvent donc à 48 p. cent. Les mouvements internes sont proportionnellement plus importants encore aux niveaux subalternes (PE-1 et PE-2), où ils s'élèvent à 75 p. cent. Aux niveaux les plus répandus dans les ministères (PE-3 à PE-5), le pourcentage moyen s'établit à 47 p. cent.

59.

Au sein du groupe professionnel PE, 9 p. cent du personnel est dans la vingtaine et 38 p. cent a plus de 50 ans. Par conséquent, il y a une proportion de nouveaux membres du personnel moins expérimentés et de personnes qui seront admissibles à la retraite au cours des cinq prochaines années. La CFP, de concert avec l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFP) et le Groupe de travail interministériel sur le renforcement des capacités en matière de gestion des ressources humaines du Conseil des ressources humaines, mènent des opérations de dotation collective pour le groupe PE afin de trouver des solutions à ce défi. La dotation collective permet aux gestionnaires de collaborer avec leurs homologues d'autres ministères et organismes à l'organisation de processus de dotation.

60.

Les postes vacants de même que les mouvements des conseillers et conseillères en ressources humaines entre les organisations et au sein de celles-ci ont entraîné une réduction de la capacité d'offrir des services à la clientèle. La mémoire institutionnelle se perd, et les nouveaux conseillers et conseillères en ressources humaines doivent cerner les besoins particuliers de leurs clients et établir des relations de travail efficaces.

61.

Les conseillers et conseillères en ressources humaines jouent un rôle important afin que la mise en œuvre de la nouvelle LEFFP soit couronnée de succès. La démographie de la collectivité et les mouvements de conseillers et conseillères au sein de celle-ci présentent des défis en matière de renforcement des capacités tant pour les organisations que pour l'ensemble de la fonction publique.

Les fonctionnaires ont été informés de la nouvelle LEFFP

62. Nous nous attendions à ce que les organisations aient mis les membres de leur personnel au courant des nouvelles dispositions législatives, des nouvelles lignes directrices, stratégies et approches organisationnelles, ainsi que de la façon de participer aux activités de dotation et de recours.

50. Nous sommes d'avis que, durant la période de transition, il est impératif de transmettre des renseignements de façon régulière. Ceci permet de diffuser les nouvelles orientations, de redéfinir les pratiques mises en place et de s'assurer que les conseils et les renseignements sont faciles d'accès, de sorte que le changement soit bien ancré dans les comportements.

Les conseillers et conseillères en ressources humaines ont réussi l'Examen de connaissances sur le Cadre de nomination

51. Nous nous attendions à ce que les gestionnaires subdélégués aient accès à des conseillers et conseillères en ressources humaines dont les connaissances relatives au Cadre de nomination ont été validées par la CFP.

52. La CFP a élaboré l'Examen de connaissances sur le Cadre de nomination (ECCN). Cet examen normalisé sert à valider les connaissances relatives au Cadre de nomination des conseillers et conseillères en ressources humaines. L'examen évalue les connaissances relatives à tous les éléments du Cadre de nomination (lignes directrices, délégation et responsabilisation) et au cadre législatif.

53. Au 31 mars 2006, à l'échelle de l'administration fédérale, des 1 500 personnes qui se sont présentées à l'examen, 1 466 (98 p. cent) l'ont réussi. La plupart des conseillers et conseillères en ressources humaines des organisations sélectionnées, dans le cadre de notre vérification, l'ont également réussi. Ces derniers ont fait remarquer que l'obligation de réussir l'examen les a forcés à étudier et à mieux comprendre la nouvelle LEFP.

54. Les conseillers et conseillères en ressources humaines que nous avons interrogés ont réclamé la mise en place d'un programme d'accréditation leur permettant de demeurer bien informés, de parfaire leurs connaissances, puis d'être en meilleure posture pour offrir de l'orientation et assurer la surveillance au besoin.

55. Au cours des 27 dernières années, la responsabilité relative à l'accréditation des conseillers et conseillères des ressources humaines est passée des organismes centraux aux organisations et vice-versa. La nouvelle LEFP a considérablement modifié le processus de nomination. La CFP a donc déterminé que le Programme d'accréditation en dotation existant ne s'appliquait plus sous la nouvelle LEFP.

56. Les organisations qui souhaitent accréditer leurs spécialistes des ressources humaines peuvent élaborer leur propre programme. Par exemple, le MDN et la GRC disposent d'un programme d'accréditation et de formation à l'intention de leurs conseillers et conseillères en ressources humaines. Ils l'ont actualisé de manière à tenir compte de la nouvelle LEFP. Toutefois, ce ne sont pas toutes les organisations qui ont les ressources nécessaires pour élaborer un tel programme. De plus, l'École de la fonction publique du Canada offre des cours à l'intention des conseillers et conseillères en ressources humaines.

Pièce 4 : Mécanismes à l'appui de la gestion du changement

- La CFP a mis en place un groupe de conseillers et conseillères en dotation, à l'administration centrale, qui sont responsables de répondre aux questions des conseillers et conseillères en ressources humaines.
- Santé Canada a obtenu un financement temporaire d'un an, affecté à la formation d'un certain nombre de conseillers et conseillères en ressources humaines. Ces derniers ont été ciblés comme coordonnateurs et coordonnatrices de la *Loi sur la modernisation de la fonction publique* et chargés de répondre aux questions des conseillers et conseillères en ressources humaines des gestionnaires.
- Le Centre national de dotation de la fonction publique de la GRC répond aux questions des conseillers et conseillères en ressources humaines.
- Le MDN dispose de réseaux bien définis et structurés appuyés par des champions et championnes qui communiquent ensemble régulièrement, soit par conférences téléphoniques, soit en personne, pour discuter des problèmes et des inquiétudes.
- Dans les régions, nous avons constaté qu'il y avait des réunions interministérielles où il était question de problèmes liés à la nomination et des façons de les régler. Les personnes interrogées ont indiqué que ces réunions permettaient aux organisations de partager les pratiques exemplaires et de collaborer en vue de relever des défis communs.

Source : Direction générale de la vérification de la CFP

47. Certains conseillers et conseillères en ressources humaines et gestionnaires ont indiqué avoir besoin d'avis et d'outils supplémentaires afin d'exercer leurs responsabilités déléguées. Il s'agit d'une réalité courante dans les organisations durant les premières étapes de l'adoption de nouveaux systèmes et de nouvelles pratiques. Aux termes de la nouvelle LEFP et du Cadre de nomination, les conseillers et conseillères en ressources humaines et les gestionnaires doivent prendre plus de décisions axées sur les valeurs et justifier celles-ci. Il s'agit là d'une différence par rapport à l'ancienne législation qui était davantage axée sur les règles.

48. La CFP et les ministères et organismes ont un rôle à jouer lorsqu'il s'agit de surveiller l'efficacité des guides et outils existants à l'appui du Cadre de nomination et de déterminer les améliorations qui s'imposent. Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que, dans les cas où l'uniformité dans la pratique est de rigueur, la CFP devrait prendre les devants en élaborant des guides et des outils qui seront mis à la disposition de tous. Cependant, dans les cas où la souplesse est plus importante, ce sont les organisations qui devraient prendre l'initiative. Il y a une multitude de renseignements concernant la nouvelle LEFP sur les sites Web des organisations et de la CFP. Toutefois, les conseillers et conseillères en ressources humaines et les gestionnaires interrogés ont éprouvé des difficultés à trouver des réponses à leurs questions précises en naviguant sur le site Web de la CFP. En résultat de notre vérification, la CFP s'est engagée à revoir et à améliorer son site Web.

42. Les conseillers et ressources humaines que nous avons consultés nous ont dit avoir hâte que les « Ateliers fûtés » de la CFP reprennent. Dans le cadre de ces ateliers, les personnes peuvent discuter de questions d'actualité, exprimer leurs préoccupations et échanger des renseignements entre organisations. La CFP prévoit offrir à nouveau les « Ateliers fûtés » dans la RCN en octobre 2006 et dans les régions d'ici mars 2007.

43. **La transition demande du temps et du soutien** : Bien que les gestionnaires subdélégués et les conseillers et ressources humaines aient reçu de la formation, certains hésitent quant à la façon d'exercer leurs responsabilités. Certains gestionnaires ont exprimé des préoccupations à l'égard de la responsabilisation accrue et du fardeau administratif supplémentaire qui est associé à l'exercice des pouvoirs subdélégués. Il y a également des gestionnaires et des conseillers et ressources humaines qui semblent craindre le risque : de se montrer plutôt prescriptifs, de manquer de souplesse et de continuer de procéder comme si l'ancienne loi était encore en vigueur. Cette réalité constitue une autre source de préoccupation.

44. Les gestionnaires subdélégués et les conseillers et ressources humaines ont posé beaucoup de questions, particulièrement dans les domaines suivants :

- choix d'une zone de sélection appropriée, ce qui comprend la zone nationale de sélection;
- présélection et évaluation des candidatures et gestion efficace du volume de demandes d'emploi;
- dotation collective et utilisation des répertoires de candidatures;
- élaboration d'une justification relativement à l'utilisation de processus de nomination non annoncés.

45. Les gestionnaires subdélégués posent généralement leurs questions aux conseillers et conseillers en ressources humaines de leur organisation. Si ces derniers n'ont pas la réponse, ils vérifient auprès d'autres personnes de l'organisation et, en dernier ressort, la question peut être posée à d'autres spécialistes de la CFP.

46. Les conseillers et ressources humaines et les gestionnaires subdélégués se sont dits très satisfaits des avis compétents fournis en temps opportun par les spécialistes en ressources humaines de leur organisation et/ou de la CFP. Mais ils ont toutefois exprimé de la frustration à l'égard des retards et des réponses insuffisantes attribuables à ces derniers. Certaines organisations ont établi des mécanismes afin de répondre aux questions des gestionnaires subdélégués et des conseillers et conseillers en ressources humaines (**voir pièce 4**).

36. Certaines organisations ont donné suite aux préoccupations des gestionnaires en offrant des séances de formation supplémentaires. Le MDN et la CFP ont élaboré et donné des cours sur la discussion informelle. La CFP a également donné de la formation à l'interne sur l'établissement et l'application des critères de mérite.

37. **Conseillers et conseillères en ressources humaines** : Dans le cadre de leurs stratégies d'apprentissage concernant la modernisation des ressources humaines et les incidences de la LEFP, les organisations ont tenu compte des besoins des conseillers et conseillères en ressources humaines.

38. Au sein de trois organisations ayant fait l'objet de la vérification, les conseillers et conseillères en ressources humaines ont conservé leurs pouvoirs subdélégés en matière de nomination. Santé Canada et la CFP ont, pour leur part, subdélégué les pouvoirs de nomination aux gestionnaires et ont confié aux conseillers et conseillères en ressources humaines le mandat de fournir des avis.

39. Comme pour les gestionnaires subdélégues, la formation était généralement obligatoire dans le cas des conseillers et conseillères en ressources humaines. Ceux-ci ont reçu la formation de base dans le cadre de séances d'information données par la CFP. D'autres séances de formation ont été offertes par l'École de la fonction publique du Canada ou par les organisations. Par exemple, le MDN et la GRC ont établi leurs propres programmes de formation destinés aux conseillers et conseillères en ressources humaines. Les conseillers et conseillères en ressources humaines et les adjoints et adjointes aux ressources humaines du MDN ont assisté à un cours de trois jours sur les valeurs de nomination, les rôles et les responsabilités, le Cadre de nomination, l'établissement des critères de mérite, les méthodes de dotation et les lignes directrices obligatoires. À la GRC, tous les conseillers et conseillères en ressources humaines étaient tenus d'assister à une séance de formation de cinq jours qui constituait une condition préalable à la subdélégation.

40. Après avoir reçu la formation, les conseillers et conseillères en ressources humaines ont officiellement obtenu des pouvoirs subdélégues. Les organisations conservent des listes des personnes qui détiennent des pouvoirs subdélégues et de la formation que celles-ci ont reçue.

41. Les conseillers et conseillères en ressources humaines interrogés ont formulé des commentaires positifs au sujet de la formation offerte dans le cadre des trois séances d'information de la CFP intitulées « Préparons-nous » données en 2005-2006. Ces séances ont été données dans la région de la capitale nationale (RCN) et partout au pays. En tout, environ 3 200 fonctionnaires y ont assisté, dont environ 1 300 provenaient de la RCN et 1 900 des régions. Ce nombre de participants et participantes est supérieur au nombre de conseillers et conseillères en ressources humaines. En effet, certaines personnes ont participé à plus d'une séance de la série et des spécialistes des ressources humaines travaillant dans d'autres domaines ont également assisté aux séances.

Des efforts importants ont été déployés afin de fournir la formation

32. Nous nous attendions à ce que les gestionnaires subdélégués et les conseillers en ressources humaines aient accès à la formation nécessaire en dotation axée sur les valeurs et à ce qu'ils disposent des outils nécessaires pour exercer les pouvoirs qui leur sont subdélégués.
33. **Gestionnaires subdélégués** : Les organisations sélectionnées ont élaboré et mis en œuvre une stratégie d'apprentissage fondée sur la modernisation des ressources humaines. En fonction des exigences de l'organisation et de la personne, la durée de la formation variait d'un à trois jours (voir pièce 3).

Pièce 3 : Stratégies de formation des gestionnaires subdélégués

- Les gestionnaires supérieurs ont reçu leur formation sous forme d'entretiens individuels, de séances de formation en petits groupes ou de cours destinés aux gestionnaires.
- Les autres gestionnaires ont généralement reçu leur formation dans le cadre de présentations faites par leur organisation ou par l'École de la fonction publique du Canada.
- Dans les organisations où les gestionnaires détenaient déjà des pouvoirs délégués en matière de dotation, ces personnes se sont vues offrir une journée de formation où on leur présentait un aperçu des changements apportés à la LEFP.
- La formation du personnel en région a pris différentes formes. Certaines organisations ont demandé à des fonctionnaires de l'administration centrale de donner de la formation et des séances d'information aux gestionnaires et aux conseillers et conseillères en ressources humaines dans différentes régions du pays. D'autres ont fait venir le personnel des régions à l'administration centrale ou ont utilisé les systèmes de vidéoconférence et d'apprentissage en ligne.

Source : Direction générale de la vérification de la CFP

34. Au sein des quatre organisations sélectionnées qui ont subdélégué les pouvoirs de dotation aux gestionnaires, ces derniers ont seulement obtenu les pouvoirs de dotation après avoir suivi la formation nécessaire. Les organisations conservent des listes des gestionnaires subdélégués et de la formation que ceux-ci ont reçue.
35. Dans l'ensemble, les évaluations de la formation offerte étaient positives pour ce qui est des renseignements fournis sur les changements apportés en vertu de la nouvelle LEFP. Toutefois, les gestionnaires ont exprimé des préoccupations au sujet de l'étendue de la matière traitée dans le cadre de leur formation et de la grande importance accordée aux changements techniques associés à la nouvelle LEFP. On a également mentionné la nécessité d'obtenir plus de formation dans des domaines comme la discussion informelle, ainsi que la façon d'établir des critères de mérite et des qualifications constituant un atout et d'évaluer les candidatures en regard des critères.

26. Nous avons constaté que les ministères et organismes ont approuvé leurs propres lignes directrices et critères obligatoires en matière de nomination dans les zones où la mesure s'impose. La haute direction a approuvé les lignes directrices, tandis que les membres du personnel et les personnes représentant la direction ont contribué à leur élaboration. Les gestionnaires et les membres du personnel ont été informés au sujet des lignes directrices durant les séances de formation et d'information, par courriel et/ou au moyen des sites intranet de leur organisation.
27. Les administrateurs généraux et administratrices générales disposent de la latitude voulue pour établir des processus de nomination et des programmes conçus pour répondre à leurs propres besoins organisationnels. Ces processus et programmes doivent être fondés sur des lignes directrices qui respectent les valeurs que sont la justice, l'accessibilité et la transparence et doivent être conformes aux exigences réglementaires et aux exigences des organismes centraux.
28. Certains ministères et organismes ont élaboré des lignes directrices et procédures supplémentaires dans des secteurs comme les mutations, la discussion informelle, les annonces et les notifications de nomination, la surveillance et la production de rapports, ainsi que la prestation de serments et d'affirmations solennelles.
29. Les lignes directrices de la CFP en matière de zone de sélection énoncent les exigences relatives aux processus de dotation interne et externe. Ces exigences permettent de déterminer l'admissibilité des candidatures selon leur région géographique. Dans le cadre des entrevues et des groupes de discussion que nous avons dirigés, l'une des préoccupations les plus importantes soulevées par les gestionnaires subdélégués et les conseillers et conseillères en ressources humaines en ce qui a trait à ces lignes directrices concernait une modification apportée en avril 2006. Celle-ci touchait à l'application de la zone nationale de sélection (ZNS). Cette modification aux lignes directrices introduisait l'exigence d'appliquer la ZNS au recrutement relatif à tous les postes de niveau d'agent ouverts au public dans la région de la capitale nationale. Au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP, la mise en application de la ZNS n'était requise que pour le recrutement externe relatif aux postes du groupe de la direction et aux postes classifiés aux deux niveaux inférieurs à ce groupe.
30. Les préoccupations exprimées par les conseillers et conseillères en ressources humaines et les gestionnaires subdélégués portaient essentiellement sur le délai de traitement prévu du volume accru de candidatures et l'augmentation des coûts prévue dans le cadre de ces processus de nomination.
31. Aux termes du Cadre de nomination de la CFP, les administrateurs généraux et administratrices générales doivent surveiller leurs systèmes et leurs pratiques de dotation afin de pouvoir déterminer de façon systématique si leur organisation répond aux exigences des lignes directrices de la CFP. La surveillance active vise à appuyer les améliorations continues aux lignes directrices et aux activités de soutien (p. ex. les outils, l'apprentissage, la communication). La CFP effectuera également des examens constants de ses lignes directrices afin de repérer les points à éclaircir ou à améliorer.

22. Pour ce qui est de trois des organisations sélectionnées, une annexe à leur IDRN prévoit la subdélégation des pouvoirs à des personnes qui ne relèvent pas de l'administrateur général ou de l'administratrice générale de l'organisation.
- Le MDN a demandé à la CFP et a obtenu une autorisation spéciale. Il s'agit de l'autorisation de subdéléguer ses pouvoirs de dotation à des gestionnaires dont la nomination n'est pas régie par la LEFP qui supervisent du personnel civil nommé en vertu de la LEFP (c'est-à-dire du personnel des Forces canadiennes qui gère des fonctionnaires civils). Cette autorisation a été accordée pour la période du 1^{er} mai 2006 au 31 mai 2007; elle fera toutefois l'objet d'une évaluation de la part de la CFP.
- Santé Canada est autorisé à subdéléguer les pouvoirs de nomination et pouvoirs connexes aux personnes participant au programme Échanges Canada. Ces dernières proviennent d'autres ordres de gouvernement, d'organisations non gouvernementales ou du secteur privé et sont en affectation temporaire au sein de la fonction publique fédérale. Les pouvoirs de subdélégation ont été accordés pour la période du 25 avril 2006 au 31 mai 2007; ils feront toutefois l'objet d'une évaluation de la part de la CFP.
- À la GRC, le pouvoir de faire prêter serment ou de faire prononcer l'affirmation solennelle, dans le cas de nominations, peut être subdélégué aux membres réguliers ou civils de l'organisation. Aucune date d'échéance n'a été fixée quant à ce pouvoir de subdélégation.
23. À notre avis, les méthodes personnalisées, adoptées par les organisations ayant fait l'objet de la vérification, indiquent que celles-ci se sont efforcées d'effectuer la subdélégation des pouvoirs dans l'esprit de la nouvelle LEFP. Ces méthodes signalent aussi que ces organisations ont reconnu la nécessité de tenir compte de leurs propres exigences organisationnelles.
- ## Les lignes directrices et critères obligatoires ont été élaborés
24. Aux termes de l'IDRN, les administrateurs généraux et administratrices générales, les gestionnaires subdélégués et les conseillers et conseillères en ressources humaines sont tenus, dans l'exercice de leurs pouvoirs délégués, de s'assurer que les décisions de nomination respectent les valeurs de nomination. Ces derniers doivent également s'assurer que ces décisions sont conformes aux exigences de la nouvelle LEFP, aux autres lois applicables et aux lignes directrices de la CFP en matière de nomination, lesquelles sont au nombre de 11. Ces lignes directrices générales de grande envergure visent à appuyer la nouvelle LEFP.
25. Selon les lignes directrices de la CFP en matière de nomination, les administratrices générales et administrateurs généraux sont tenus d'établir certaines lignes directrices et certains critères qui faisaient partie des exigences essentielles à l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP. Nous nous attendions à ce que les organisations aient approuvé leurs lignes directrices et critères obligatoires en matière de nomination pour ce qui est de la zone de sélection (y compris la zone nationale de sélection), les révocations et mesures correctives et les critères relatifs aux processus non annoncés.

Les organisations adaptent la façon de subdéléguer les pouvoirs de nomination aux gestionnaires

19. Dans le préambule de la nouvelle LEFP, il est indiqué que les pouvoirs de nomination et pouvoirs connexes devraient être subdélégés « à l'échelon le plus bas possible dans la fonction publique pour que les gestionnaires disposent de la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour effectuer la dotation, et pour gérer et diriger leur personnel de manière à obtenir des résultats pour les Canadiens ». Nous nous attendions à ce qu'un document de subdélégation des pouvoirs de nomination ait été fourni aux gestionnaires et aux conseillers et conseillères en ressources humaines qui exerceraient ces pouvoirs.
20. Nous avons constaté que les gestionnaires subdélégés des organisations sélectionnées disposaient tous d'une entente de subdélégation écrite avec leur administrateur général ou administratrice générale. Ces ententes énoncent les pouvoirs particuliers qui ont été subdélégés et sont fondées sur l'IDRN de leur organisation.
21. De plus, nous avons constaté que les organisations qui ont fait l'objet de la vérification avaient toutes adopté une démarche différente pour subdéléguer les pouvoirs, selon leur contexte particulier (voir pièce 2).

Pièce 2 : Démarches en matière de subdélégation

- Le MDN a adapté ses méthodes de subdélégation aux différents secteurs du Ministère, en fonction des exigences opérationnelles.
- Santé Canada a massivement subdélégé les pouvoirs aux échelons les plus bas de la gestion (gestionnaires de centres de coûts) dans le cas des nominations ne visant pas le groupe de la direction.
- Pour l'instant, la GRC a subdélégé les pouvoirs uniquement aux conseillers et conseillères en ressources humaines, et elle étudie la possibilité de les subdéléguer aussi aux gestionnaires dans l'avenir.
- La CFP a établi une structure de subdélégation des pouvoirs par niveau de gestion, selon laquelle elle subdélègue plus de pouvoirs aux niveaux les plus élevés de la gestion.
- La CPPM et le CPVP, des organisations de petite taille, ont respectivement subdélégé les pouvoirs aux hauts gestionnaires et aux ressources humaines.

Source : Direction générale de la vérification de la CFP

Observations

14. La vérification visait la période du 1^{er} janvier 2005 au 31 mars 2006. La nouvelle LEFP est entrée en vigueur trois mois avant la fin de cette période. Les activités de dotation et les nominations en vertu de la nouvelle LEFP venaient tout juste d'être mises en œuvre à l'époque; c'est la raison pour laquelle nous n'avons pas effectué l'examen de processus de nomination complets, dans le cadre de cette vérification, aux fins de mesure de la conformité. À ce stade, nous ne pouvons donc pas être certains que les instruments de responsabilités, les lignes directrices et la formation fournie ont entraîné des changements dans les pratiques. Cette question fera l'objet de vérifications ultérieures.
15. Pour obtenir des détails, voir la section **À propos de la vérification** à la fin du présent rapport.
16. La CFP a délégué la plupart de ses pouvoirs de dotation aux administrateurs généraux et administratrices générales. Grâce à ces pouvoirs délégués, les organisations peuvent gérer leurs propres besoins en dotation et en recrutement de la façon la plus efficiente et efficace possible. La délégation des pouvoirs permet également aux organisations de rationaliser leurs processus de dotation en fonction de leurs besoins particuliers; les gestionnaires peuvent ainsi entreprendre et approuver des activités dans leur propre sphère de responsabilité, conformément aux pouvoirs qui leur sont subdélégués.
17. Nous nous attendions à ce que les organisations aient signé un IDRN avec la CFP. Il s'agit d'un instrument normalisé qui contient les renseignements suivants :
- les pouvoirs de nomination et pouvoirs connexes que la CFP délègue à l'administrateur général ou l'administratrice générale de l'organisation;
 - les pouvoirs que l'administrateur général ou l'administratrice générale peut subdéléguer; les conditions de la délégation;
 - la façon dont on tiendra responsable l'administrateur général ou l'administratrice générale.
18. Au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP le 31 décembre 2005, les 80 ministères et organismes qui étaient alors régis par la LEFP avaient signé un IDRN. Cinq IDRN étaient assortis de conditions spéciales. Parmi ceux-ci, deux étaient signés par des organisations ayant fait l'objet de la vérification, soit le CPVP et la CPPM.

Objectif de la vérification

10. La vérification visait à déterminer si les ministères et organismes sélectionnés avaient satisfait les exigences essentielles à la mise en œuvre de la nouvelle LEEF. La vérification porte sur des questions globales plutôt que sur les organisations sélectionnées en particulier. Par conséquent, les observations ne s'appliquent pas nécessairement à toutes les organisations.
11. Nous avons vérifié l'état de préparation des six organisations suivantes : ministère de la Défense nationale (MDN), Santé Canada, Gendarmerie royale du Canada (GRC), Commission de la fonction publique (CFP), Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) et Commission d'examen des plaintes concernant la police militaire (CPPM). Nous avons choisi ces six organisations afin d'assurer la représentation des organisations de grande taille, de taille moyenne et de petite taille ainsi que de celles ayant une présence régionale. Pour faire notre choix, nous avons également tenu compte des vérifications, des études et de la surveillance effectuées récemment par la CFP et de celles qui étaient prévues afin de garantir un traitement équitable des organisations. Au cours de la période visée par la vérification, les ministères et organismes effectuaient la transition de l'ancienne à la nouvelle LEEF.
12. Parmi les six organisations, quatre exercent leurs activités partout au pays et deux, dans la région de la capitale nationale. Dans deux organisations (le MDN et la GRC), des membres qui ne sont pas nommés en vertu de la LEEF supervisent du personnel dont la nomination est régie par la Loi. Au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle LEEF en décembre 2005, quatre ministères et organismes ayant fait l'objet de la vérification avaient signé un IDRN générique avec la CFP, ce qui n'était pas le cas du CPVP et de la CPPM. La CFP avait d'ailleurs imposé des conditions à la délégation des pouvoirs de nomination au sein de ces organisations en raison des problèmes constatés lors de vérifications antérieures. Il s'agit ici de vérifications effectuées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi. À la suite des vérifications de suivi auprès du CPVP et de la CPPM, effectuées simultanément à la vérification qui fait l'objet du présent rapport, la CFP a retiré les conditions spéciales qu'elle avait imposées et a établi un IDRN générique avec ces deux organisations.
13. Nous avons examiné et analysé des documents pertinents provenant de la CFP et des ministères et organismes sélectionnés, notamment des procédures et des lignes directrices, des trousseaux d'outils, de formation et d'information, des communications par Internet et par courriel et des comptes rendus de réunions de gestion et de réunions syndicales-patronales. Nous avons mené des entrevues et dirigé des groupes de discussion à l'administration centrale et dans les régions. Plusieurs personnes y ont participé : des gestionnaires en ressources humaines, des conseillers et conseillères en ressources humaines et des gestionnaires hiérarchiques délégués et non délégués prenant part aux activités de nomination. Afin d'alléger le fardeau des organisations sélectionnées en matière de présentation de rapports, nous avons utilisé des données que la Direction générale des politiques de la CFP avait déjà recueillies, y compris les rapports ministériels sur l'obligation de rendre compte en dotation.

Pièce 1 : Exigences essentielles à l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP

Responsabilisation et établissement de rapports	Formation et communications	Lignes directrices, programmes et processus	Délégation
<p>Les organisations sont en mesure d'effectuer le suivi et la surveillance de leurs activités de dotation à l'interne.</p> <p>Les organisations doivent au moins recueillir les données suivantes sur leurs activités de dotation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ utilisation du <i>Décret d'exemption concernant les langues officielles dans la fonction publique</i>; ■ nominations intermittentes de plus de 12 mois; ■ nominations d'employées et d'employés occasionnels à des postes de durée déterminée ou indéterminée au moyen de processus non annoncés; ■ nominations au moyen de processus non annoncés; ■ utilisation de la zone nationale de sélection. <p>Les organisations sont en mesure de répondre aux exigences des organismes centraux en matière de production de rapports (dans la mesure où la CFP et l'AGRHHFPC leur ont communiqué ces exigences).</p>	<p>Tous les membres du personnel de l'organisation doivent avoir été informés des changements législatifs, des stratégies, des méthodes et des lignes directrices de dotation de l'organisation ainsi que de la façon de participer aux activités de dotation et d'obtenir un recours. Plus précisément, les organisations doivent avoir satisfait les exigences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ les gestionnaires sont conscients de leurs rôles et responsabilités, qu'on leur ait délégué ou non des pouvoirs de dotation; ■ les conseillers et conseillères en RH connaissent leurs rôles et responsabilités; ■ les membres du personnel savent comment participer aux activités de dotation et de recours; ■ tous les intervenants et intervenantes, y compris les agents et agents négociateurs, sont au courant des lignes directrices et programmes de l'organisation en matière de dotation. 	<p>Les organisations doivent être en mesure d'effectuer la dotation dans le cadre du nouveau contexte législatif et politique, tout en respectant les exigences connexes. De plus, les organisations doivent avoir approuvé leurs lignes directrices et critères obligatoires de la CFP dans les domaines suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ zone de sélection (y compris la zone nationale de sélection); ■ révocations et mesures correctives; ■ processus non annoncés. 	<p>Les administrateurs généraux et administratrices générales ont signé un instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) avec la CFP concernant la délégation des pouvoirs de nomination. Les administrateurs généraux et administratrices générales doivent avoir satisfait aux éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ le document de subdélégation des pouvoirs de nomination a été fourni aux gestionnaires et aux conseillers et conseillères en ressources humaines (RH) qui exerceront ces pouvoirs à partir de la date d'entrée en vigueur de la <i>Loi</i>; ■ les gestionnaires subdélégués et les conseillers et conseillères en RH ont reçu la formation requise axée sur les valeurs et ont accès aux outils leur permettant d'exercer leurs nouveaux pouvoirs; ■ les gestionnaires subdélégués ont accès à des conseillers et conseillères en RH dont les connaissances sur le Cadre de nomination ont été validées par la CFP.

Source : Information remodelée et condensée du site Web de la CFP.

Introduction

6. La nouvelle *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP), qui est entrée en vigueur le 31 décembre 2005, est un volet important de l'initiative de modernisation de la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique du Canada. Elle vise à accroître la souplesse et l'efficacité du processus de nomination. De plus, la *Loi* offre aux gestionnaires une plus grande latitude pour exercer leur jugement relativement aux processus de nomination et à la prise de décisions concernant les nominations.
7. En vertu de la LEFP, la Commission de la fonction publique (CFP) a le pouvoir de faire des nominations externes et internes à la fonction publique, pouvoir qu'elle peut déléguer aux administrateurs généraux et administratrices générales. Ces derniers ont signé un instrument de délégation et de responsabilisation en matière de nomination (IDRN) avec la CFP et ont été encouragés à subdéléguer leurs pouvoirs à l'échelon le plus bas possible au sein de leur organisation. Dans le cadre de l'IDRN, la CFP a établi des attentes en matière de rendement pour ce qui est des activités de dotation des organisations et elle a énoncé les résultats à atteindre plutôt que les processus à mettre en œuvre pour y parvenir. Pour leur part, les organisations doivent faire rapport à la CFP de l'exercice de leurs pouvoirs de nomination et des résultats obtenus.
8. La CFP avait établi des exigences essentielles que les ministères et organismes devaient avoir satisfaites avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP à la fin de l'année 2005 (**voir pièce 1**). Il s'agit ici, entre autres, des exigences relatives aux nouveaux instruments de délégation, aux lignes directrices, à la formation et à la communication, ainsi qu'à la responsabilisation et à la présentation de rapports. La CFP a surveillé les progrès signalés par les ministères et organismes à cet égard avant de déléguer les pouvoirs de nomination aux administrateurs généraux et administratrices générales, conformément à la nouvelle LEFP.
9. On a établi des activités prospectives, qui devaient se dérouler après l'entrée en vigueur de la LEFP afin de poursuivre sur la lancée des changements, et avisé les administrateurs généraux et administratrices générales à cet effet. Nous avons décidé de mener la vérification à cette étape de la mise en œuvre de la nouvelle LEFP afin d'appuyer la gestion du processus de changement grâce au repérage hâtif des problèmes éventuels.

Résumé

1. La nouvelle Loi sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) est entrée en vigueur le 31 décembre 2005. Étant donné que les administrateurs généraux et administratrices générales des organisations disposent désormais de plus de pouvoirs délégués en matière de dotation, ils ont la latitude voulue pour élaborer les types de processus qui permettent aux organisations de mieux répondre à leurs objectifs stratégiques et de mettre à exécution leurs plans de ressources humaines.
2. Dans le cadre de cette vérification, nous avons évalué un certain nombre de ministères et d'organismes pour déterminer s'ils répondaient aux exigences essentielles à l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP avant sa mise en œuvre. Nous nous sommes particulièrement concentrés sur les ententes de délégation, les lignes directrices obligatoires, la formation des gestionnaires subdélégués et des conseillers et conseillères en ressources humaines, la communication et les processus de surveillance.
3. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les ministères et organismes sélectionnés répondaient aux exigences essentielles à l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP. Cette réussite était largement attribuable aux efforts concertés de tous les intervenants et intervenantes au sein de la collectivité, à savoir les gestionnaires subdélégués, les conseillers et conseillères en ressources humaines, les administrateurs généraux et administratrices générales, la Commission de la fonction publique (CFP) et l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFP). Toutefois, le fait que les organisations soient « prêtes » pour l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP ne garantit pas qu'il n'y aura aucun problème ou que les valeurs de nomination seront respectées. Le processus de changement ne fait que commencer, et il y aura des défis de taille à relever pour réussir la mise en œuvre complète de la nouvelle LEFP.
4. Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP, on avait prévu que les administrateurs généraux et administratrices générales entreprendraient d'autres activités pour poursuivre la vague de changements. Ces activités prospectives à l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP comprennent l'élaboration de solutions de dotation plus efficaces, afin de mieux rencontrer les besoins organisationnels, l'intégration de la planification des activités et des ressources humaines, la formation continue des gestionnaires, des conseillers et conseillères en ressources humaines et du personnel, ainsi que des améliorations continues aux lignes directrices et activités de soutien.
5. Les résultats de la vérification ont, d'une part, confirmé qu'il est nécessaire que les administrateurs généraux et administratrices générales exercent un leadership continu en ce qui a trait à la mise en œuvre des activités prospectives à l'entrée en vigueur de la nouvelle LEFP. D'autre part, ils ont fait ressortir l'importance de leur appui constant relativement au renforcement de la capacité des conseillers et conseillères en ressources humaines. La vérification nous a également permis de constater qu'il est nécessaire d'améliorer la fiabilité et le délai de traitement des données concernant les ressources humaines aux fins de surveillance des activités de dotation et de la présentation de rapports sur la responsabilisation.

Table des matières

Résumé	2
Introduction	3
Objectif de la vérification	5
Observations	6
Des instruments de délégation et de responsabilisation en matière de nomination ont été signés avec tous les ministères et organismes	6
Les organisations adaptent la façon de subdéléguer les pouvoirs de nomination aux gestionnaires	7
Les lignes directrices et critères obligatoires ont été élaborés	8
Des efforts importants ont été déployés afin de fournir la formation	10
Les conseillers et conseillères en ressources humaines ont réussi l'Examen de connaissances sur le Cadre de nomination	14
Les fonctionnaires ont été informés de la nouvelle LEFP	15
L'intégrité des données peut avoir des répercussions sur la surveillance et la production de rapports	16
Aller de l'avant	18
Recommandation	19
Conclusion	21
Les ministères et organismes doivent poursuivre le changement et assurer la mise en œuvre complète de la nouvelle LEFP	21
Réponse d'ensemble des organisations sélectionnées	22
À propos de la vérification	22

*Tous les travaux de vérification pour le présent rapport ont été exécutés
conformément au mandat législatif et aux politiques de vérification
de la Commission de la fonction publique du Canada.*

Octobre 2006

**Vérification de l'état de
préparation en vue de la mise
en œuvre de la nouvelle Loi sur
l'emploi dans la fonction publique**
Rapport de la Commission de
la fonction publique du Canada



Commission de la fonction publique du Canada
300, avenue Laurier Ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0M7
Canada

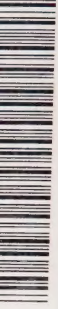
Renseignements : 613-992-9562
Télécopieur : 613-992-9352

Le présent rapport est également disponible sur notre site Web à l'adresse
suivante : www.psc-cfp.gc.ca

N° de catalogue : SC3-117/2006
ISBN 0-662-49495-4

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par la Commission
de la fonction publique du Canada, 2006

3 1761 11551161 0



Octobre 2006

**Vérification de l'état de
préparation en vue de la mise
en œuvre de la nouvelle Loi sur
l'emploi dans la fonction publique**
Rapport de la Commission de
la fonction publique du Canada

